

# De wet Mulder is ontspoord en verdient een sociale herziening

Merel van Rooy<sup>1</sup>

Onlangs werd het rapport van de parlementaire enquêtecommissie fraudebeleid over de toeslagenaffaire besproken in de Tweede Kamer. Als voorbeeld van 'het kan morgen weer gebeuren', noemde commissievoorzitter Michiel van Nispen het verkeersboetebeleid waardoor duizenden mensen onterecht in de gevangenis zijn beland. In de ontwikkeling van de wet Mulder, ofwel de wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV), zijn inderdaad dezelfde ontwrichtende patronen aan het werk als in de toeslagenaffaire. De wet Mulder is erdoor ontspoord. Dominante financiële motieven hebben de wet uit het lood geslagen en de rechtsbescherming is stapsgewijs uitgehold. Genoeg aanleiding om de nu meer dan dertig jaar oude wet stevig te herzien.

## Een wet bedoeld voor lage boetes

Toen de wet Mulder begin jaren '90 werd ingevoerd, werd in de memorie van toelichting opgenomen dat de boetes laag moesten zijn. Zo laag zelfs dat 'er nauwelijks valt voor te stellen dat betaling ervan te zwaar zou zijn'.<sup>2</sup> De gedachte erachter was als volgt: het volautomatisch opleggen van een straf zonder tussenkomst van de rechter was een flinke inperking van de rechtsbescherming. Dat was alleen te verantwoorden als er sprake zou zijn van een lichte straf. Bovendien paste een lage boete bij de lichte vergrijpen waar de wet op zag, als fietsen op de stoep of wat te hard rijden. Een andere reden om de boetes laag te houden was dat het uitgesloten moest zijn dat mensen een boete niet betaalden omdat ze dat niet konden. De wet riep namelijk een incassotraject in het leven met olopemde innings- en dwangmogelijkheden. Het traject was bedoeld voor mensen die niet *wilden* betalen, niet voor mensen die niet *konden* betalen. Niet alleen werden boetes bij niet-betalen flink verhoogd, maar het CJIB kreeg ook vergaande

bevoegdheden om de boetes te innen en de officier van justitie kon dwangmiddelen inzetten als het innemen van rijbewijs, het buitengebruikstellen van auto's en scooters en gijzeling. De Raad van State en het onderzoekscentrum van het Ministerie van Justitie, het WODC, waren bij invoering zeer kritisch op het incassotraject. Ze vonden dat het traject niet in verhouding stond tot de lichte overtredingen en waren bang dat de dwangmaatregelen veel vaker dan beoogd zouden worden toegepast.<sup>3</sup> De regering schoof de kritiek terzijde. Ten slotte besloot de regering tegen het advies van de commissie Mulder in betalen in termijnen niet toe te staan, het ging immers om een 'gering bedrag'.<sup>4</sup> Het leek een kleinigheid, maar zou vergaande consequenties hebben.

## Ontsporing voor financieel gewin

Hoewel lage boetebedragen centraal stonden in het ontwerp van de wet, verdween dat al snel naar de achtergrond. De boeteinkomsten werden in de loop van de tijd een grote post op de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Als het ministerie krap zat, stelde de minister de boetebedragen naar boven bij. Ook het aantal boetes kon omhoog omdat de afdoening vergaand geautomatiseerd was. Aan de rand van de weg schoten flitspalen als paddenstoelen uit de grond, trajectcontroles werden ingevoerd en politieagenten werden met bonnenquota op pad gestuurd. Dit alles had als effect dat steeds meer mensen boetes niet in één keer konden betalen. Omdat betalen in termijnen niet mogelijk was, werden zij het incassotraject

Toen de wet Mulder begin jaren '90 werd ingevoerd, werd in de memorie van toelichting opgenomen dat de boetes laag moesten zijn

# In 1996 verzocht CJIB 86.000 keer om toestemming voor het inzetten van dwangmiddelen bij de kantonrechter

ingezogen waar het van kwaad tot erger ging, zoals al voorzien door de Raad van State en het WODC. In 1996 verzocht CJIB 86.000 keer om toestemming voor het inzetten van dwangmiddelen bij de kantonrechter.<sup>5</sup> Op zo'n hoog aantal was de rechterlijke macht niet voorbereid, de afhandeling stokte. Een oplossing zou zijn geweest om betalen in termijnen in te voeren. In 1997 besloot de regering echter tot een andere maatregel: de rechterlijke toets werd ingeperkt. Voortaan was alleen nog voor gijzeling toestemming van de rechter nodig, niet meer voor het buitengebruikstellen van een voertuig of het innemen van een rijbewijs. Omdat de regering het doorvoerde als 'technische wijzigingen' was een advies van de Raad van State niet nodig. De regering besloot daarbij het maximale boetebedrag verder te verhogen naar fl. 750, drie keer hoger dan de fl. 250 die het WODC als maximum had voorgesteld.<sup>6</sup>

## Een duistere voorspelling

Na deze eerste inperkingen van de rechtsbescherming, ontspoorde eind jaren '10 het systeem verder. In 2007 nam kabinet Balkenende-IV zich voor verkeersboetes te verhogen voor extra inkomsten. In vier jaar tijd werden de Mulderboetes met 66% verhoogd. De Raad van State, bij monde van Herman Tjeenk Willink, vond het verhogen van boetes voor de staatskas geen goede reden en adviseerde tegen de boeteverhogingen.<sup>7</sup> Dat advies schoof de regering terzijde. De boeteverhogingen bleken niet voldoende op te brengen. De regering besloot daarom nog twee maatregelen te nemen. De verhogingen bij niet-betalen werden verdubbeld: een boete van € 100 loopt sindsdien bij niet-betalen in twee stappen op naar € 300. Daarnaast besloot de regering de werkingssfeer van de wet Mulder uit te breiden door de handhaving van de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen (WAM) te 'vermulderen'. Voorheen werden deze verzekeringsboetes afgedaan in het strafrecht. Door de afhandeling van boetes via de wet Mulder te automatiseren, kon de handhaving flink opgeschroefd worden. Mensen met een onverzekerd kenteken op naam konden voortaan drie keer per

jaar een boete van € 380 (nu: € 450) verwachten. Het CJIB becijferde in de uitvoeringstoets dat dit de schatkist jaarlijks zo'n € 105 miljoen extra zou opleveren.<sup>8</sup> Maar de uitvoeringstoets van het CJIB bevatte ook belangrijke waarschuwingen. Er zou worden gehandhaafd op basis van registers vol fouten, waardoor veel boetes onterecht gegeven zouden worden. Er zouden bijvoorbeeld boetes worden gegeven voor brommertjes die al lang naar de sloop waren gebracht, maar waarvan de eigenaar destijds had verzuimd het kenteken te laten verwijderen. Het CJIB schatte in dat het aantal boetes dat zou uitmonden in gijzeling zou oplopen van 600 naar maar liefst 18.000 per jaar.<sup>9</sup> Minister van Justitie Ernst Hirsch Ballin en diens opvolger Ivo Opstelten sloegen ook deze waarschuwingen in de wind en de uitvoeringstoets werd niet meegezonden naar de Tweede Kamer.

## Rechtsbescherming in de praktijk

De wet Mulder voorzag in twee belangrijke manieren waarop de rechtsbescherming geborgd was. Een boete kon worden aangevochten bij de rechter en gijzelen mocht alleen met rechterlijke toestemming. In theorie was zo geborgd dat alleen mensen die terecht een boete hadden gekregen en die moedwillig niet betaalden, zouden worden gegijzeld. Maar de praktijk was anders. Zo kon een boete alleen worden aangevochten bij de rechter, als er 'zekerheid gesteld' was – de boete moest eerst betaald worden. In de memorie van toelichting zei de regering nog dat dit geen financiële drempel zou zijn, omdat de zekerheid via een 'cheque'<sup>10</sup> betaald zou kunnen worden, zodat er geen sprake was van een financiële drempel. Maar die praktijk raakte verloren en het bedrag moest worden overgemaakt. Voor velen was die financiële drempel te hoog. Bovendien was de behandeling van een gijzelingsverzoek bij de kantonrechter vaak een formaliteit. Het ging om gigantische aantallen gijzelingszaken die kantonrechters moesten behandelen, in 2013 legde het CJIB 120.000 gijzelingsverzoeken bij hen neer.<sup>11</sup> Het CJIB voorzag de kantonrechter voor het gemak direct van een standaardmodel eindbeslissing.<sup>12</sup> Veel rechters gebruikten die en er stond geen beroep tegen het besluit open. Eenheid was ver te zoeken: bij de meeste kantongerechten werd zo'n 60-70% van de verzoeken toegewezen, maar in Amsterdam en Bergen op Zoom slechts respectievelijk 25% en 8%.<sup>13</sup>

## Aanzwellende kritiek en aanpassingen

Steeds meer mensen, van hoogzwangere vrouwen tot bejaarden, werden gegijzeld voor een verkeersboete en dat bleef niet onvermeld in de media.<sup>14</sup> De kritiek op het

### Auteur

1. M. van Rooy MA is fellow bij denktank Instituut voor Publieke Economie en auteur van *De Boetefabriek, hoe verkeersboetes steeds meer gingen opleveren (en wie ze moesten betalen)*.

### Noten

1. Kamerstukken II 1987/88, 20329, nr. 3, p. 17.
2. C. Cozijn, *De executie van de geldboete*.

- Een onderzoek onder wanbetalers, Den Haag: WODC 1987; Advies Raad van State: *Kamerstukken II 1987/88, 20329, B.*
3. Kamerstukken II 1987/88, 20329, nr. 3, p. 48.
  4. M.M. Kommer, *De wet van de grote getallen. Kwantitatieve informatie over de wet Mulder*, Den Haag: WODC 1993, p. 16.
  5. *Handelingen I 1996/97*, 28, nr. 1329, p. 1332.

7. *Stcr.* 2011, 23614, p. 88.

8. *Rapport: Beslissing op uw Wob-verzoek van 21 februari 2018*. Bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20, 29398*, nr. 797, p. 120.

9. *Rapport: Beslissing op uw Wob-verzoek van 21 februari 2018*. Bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20, 29398*, nr. 797, p. 119.

10. *Kamerstukken II 1987/88, 20329*, nr. 3, p. 17, p. 49.

11. *Rapport: Beslissing op uw Wob-verzoek van 21 februari 2018*. Bijlage bij *Kamerstuk-*

*ken II 2019/20, 29398*, nr. 797, p. 323.

12. Rb. Breda 26 juli 2012, ECLI:NL:RBBRE:2012:BX3146.

13. *Idem*, p. 3.

14. Onder andere: Pauw 13 april 2015, 'Gisela Somer belandde drie keer achter de tralies omdat ze haar boetes niet kon betalen'; *TROS Radar* 20 januari 2015, 'opgepakt voor openstaande boete'; *De Monitor* oktober 2015, 'Gijzeling van zieken en zwangere vrouwen door de overheid'.



© Shutterstock

systeem groeide. Met hulp van sociale advocaten slaagden steeds meer mensen erin de rechter te overtuigen het gijzelingsverzoek af te wijzen. In 2014 reageerde de regering daarop door ook de toegang tot een advocaat te beperken, door de vergoeding voor gijzelingszaken te schrappen. Een woedende advocaat zei daarop tegen NOS:

'Ik kan me geen beschaafd land voorstellen dat zoveel mensen achter de tralies zet voor het niet betalen van verkeersboetes. En nu ook nog geen advocaat beschikbaar stellen om die mensen te helpen.[...] mensen opsluiten zonder deugdelijke procedure, daar zijn we aangeland inmiddels.'<sup>15</sup>

In 2015 kwam de Nationale ombudsman met een rapport getiteld 'Gegijzeld door het systeem' waarin hij aangaf dat mensenrechten op grote schaal door de praktijk geschon- den werden.<sup>16</sup> Ook de kantonrechters kwamen in verweer. Uiteindelijk is in 2015 betalen in termijnen ingevoerd en in 2018 is men gestopt met het uitvoeren van het dwang- middel gijzeling voor verkeersboetes. Uit recente antwoor- den op Kamervragen blijkt dat in de periode 1998-2018 voor 93.835 boetes mensen zijn gegijzeld.<sup>17</sup>

### Hoog tijd voor herziening

Hoewel met het invoeren van het betalen in termijnen en het niet meer uitvoeren van het dwangmiddel gijzeling een stap in de goede richting is gezet, is de ontsporing daarmee allerminst ongedaan gemaakt. Ten eerste is de ellende van de mensen die onterecht gegijzeld zijn niet erkend en betalen veel van hen nog steeds voor de schuld die destijds is opgelopen. Maar ook vandaag de dag nog zijn verkeersboetes voor veel mensen een schuldenfuik. Het CJIB stuurt geen kosteloze betalingsherinnering, zoals private schuldeisers verplicht zijn. En voor verkeersboetes worden nog steeds disproportioneel hoge verhogingen bij niet-betalen gehanteerd, bijvoorbeeld in vergelijking met strafrechtboetes. Een Wahv-boete van € 400 loopt bij niet-betalen op naar € 1200, terwijl eenzelfde boete in het strafrecht op zou lopen naar € 504. Maar liefst 123.000 huis- houdens in Nederland hebben een problematische schuld door een verkeersboete. In die huishoudens wonen naar schatting 100.000 kinderen.<sup>18</sup> Onlangs zei Henk Naves, voorzitter van de Raad van de rechtspraak dat de verhogin- gen gevallen veroorzaken 'waar je buikpijn van krijgt'.<sup>19</sup> Nog steeds worden verkeersboetes en de aanmaningen als inkomstenbron gebruikt, getuige de motivering van de

**Steeds meer mensen slaagden erin de rechter te overtuigen het gijzelingsverzoek af te wijzen. In 2014 reageerde de regering daarop door ook de toegang tot een advocaat te beperken**

boeteverhoging dit jaar.<sup>20</sup> Minister Dilan Yeşilgöz zet deze door, ondanks forse kritiek van het Openbaar Ministerie, de Raad van State en de Tweede Kamer. En dit jaar is de rechtsbescherming verder uitgekleeft, door de proceskostenvergoeding voor het aanvechten van verkeersboetes drastisch te verlagen. Dat is besloten zonder noemenswaardig debat middels een *last-minute* amendement op het omvangrijke belastingplan.<sup>21</sup>

Tegen deze achtergrond is het opvallend hoe weinig juristen zich om de wet Mulder bekommeren. De wet en de uitvoering ervan over de jaren heen geven aanleiding tot prangende juridische vragen. Heeft de verkeersboete, die met duizend boetes per uur de meest gegeven straf van Nederland is, eigenlijk wel een solide basis? Hoe houdt de huidige inningspraktijk zich tot de principes van behoorlijk bestuur, of tot het Europese mensenrecht op een eerlijk strafproces? Kunnen de hoge verhogingen bij niet-betalen door de beugel? Is er sprake geweest van gerechtelijke dwalingen bij het grootschalig toekennen van gijzelingsverzoeken in het verleden? Zijn toeslagen anders disproportioneel vaak gegijzeld? Hebben gedupeerden recht op compensatie? Dit jaar wordt de wet Mulder voor het eerst sinds invoering, 34 jaar geleden, geëvalueerd. Alle aanleiding dus voor juristen om zich op deze vragen te storten en zo het maatschappelijk debat over een rechtvaardig verkeersboetebeleid te voeren.

Uit deze geschiedenis volgen een aantal voor de hand liggende reparaties: het verlagen van de boetes met minstens 30% zoals het Openbaar Ministerie onlangs adviseerde,<sup>22</sup> het verlagen van de aanmaningen en het invoeren van een kosteloze betalingsherinnering. Het ligt ook in de rede om te stoppen met het dwangtraject. Het CJIB kan namelijk al direct beslag leggen op bankrekening en een boete inhouden van het loon, uitkeringen en pensioenen en een deurwaarder inzetten. Wie dan nog niet (alles) heeft betaald, heeft naar alle waarschijnlijkheid het geld niet. Stoppen met inzet van dwangmiddelen heeft als bijkomend voordeel dat het capaciteit zou vrijspelen bij

## Dit jaar is de rechtsbescherming verder uitgekleeft, door de proceskostenvergoeding voor het aanvechten van verkeersboetes drastisch te verlagen

de politie. Dit zijn relatief eenvoudige reparaties die een groots effect zouden hebben, met name voor de lagere inkomens. Ook verregaandere herzieningen verdienen overweging, zoals het invoeren van een alternatieve straf dan een boete, bijvoorbeeld een taakstraf, wanneer iemand echt niet kan betalen, of het invoeren van een puntenrijbewijs of beboeten naar draagkracht zoals in 22 Europese landen in het strafrecht gebruikelijk is.<sup>23</sup> Vast staat dat de wet Mulder te ver is afgedwaald van haar oorspronkelijke bedoeling. Het is hoog tijd voor een verkeersboetebeleid dat gericht is op verkeersveiligheid en rechtsbescherming, in plaats van op de staatskas. •

15. NOS.nl 7 februari 2014, 'Advocaten woedend om inperking rechtsbijstand'.

16. Nationale ombudsman, *Gegijzeld door het systeem*, 2015, p. 48-49.

17. *Aanhangsel Handelingen II*, 2023/24, nr. 1825.

18. *Dashboard Schuldenproblematiek in Beeld 2023*, cbs.nl.

19. 'Henk Naves, voorzitter Raad voor de rechtspraak: "Door de Nederlandse zuinigheid brengen we onszelf in de problemen"', NRC 13 mei 2023.

20. *Kamerstukken II 2022/23*, 36350, nr. 1, p. 75.

21. *Kamerstukken II 2022/23*, 36427, nr. 7.

22. *Rapport Boetestelsels in Balans*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 29398, nr. 1076.

23. E. Kantorowicz-Reznichenko & M. Fauer, *Day Fines in Europe: Assessing income-based Sanctions in Criminal Justice Systems*, Cambridge: Cambridge University Press 2021, p. 268.